Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9975**

17. Wahlperiode 13. 06. 2012

Antrag

der Abgeordneten Daniela Kolbe (Leipzig), Gabriele Fograscher, Wolfgang Gunkel, Michael Hartmann (Wackernheim), Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Frank Hofmann (Volkach), Christel Humme, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Kirsten Lühmann, Thomas Oppermann, Gerold Reichenbach, Rüdiger Veit, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Mordserie der Zwickauer Naziterrorzelle ist ein tiefer und gravierender Einschnitt in die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Dass Rechtsextremismus in Rechtsterrorismus mündet, war nicht erkannt worden. Mahnende Stimmen wurden nicht gehört. Umfassende Ansätze im Kampf gegen Rechts und Rassismus mussten in der Vergangenheit immer stärker gerechtfertigt werden, Initiativen waren und sind in ihrer Existenz bedroht.

Bereits im Jahr 2001 fand unter der Leitung der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, die dritte „Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz“ in Durban/Südafrika statt. In der Abschlusserklärung verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland, Maßnahmen gegen direkte und indirekte Formen von Rassismus zu implementieren, und erkannte an, dass Rassismus ein weit verbreitetes Ausgrenzungsphänomen ist, dessen Bekämpfung vorrangig in staatlicher Verantwortung liegt. In der Erklärung brachte die Bundesrepublik Deutschland ihre Sorge zum Ausdruck, dass schwerwiegende Formen von Rassismus, Antisemitismus und Islamophobie existieren. Ebenso wurde in der Erklärung anerkannt, dass es gegenüber nichtdeutschen Staatsangehörigen, Migrantinnen und Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden häufig zu diskriminierenden, fremdenfeindlichen und rassistischen Praktiken kommt.

Der Sonderberichterstatter zu Rassismus, Githu Muigai, hielt in seinem Bericht vom 22. Februar 2010 positive Entwicklungen Deutschlands im Kampf gegen Rassismus fest hinsichtlich

- gesetzlicher Regelungen zur Vorbeugung von Rassismus (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – AGG),
- der Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland,
- der großen Bandbreite von Projekten und Initiativen im Kampf gegen Rassismus.

Die Implementierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und die Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes waren wichtige Schritte

im Kampf gegen Rassismus. Beide Maßnahmen verkörpern die Illegitimität von Rassismus in unserer Gesellschaft.

Im Oktober 2008 wurde infolge der Durban-Konferenz der Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz (NAPgR) von der Bundesregierung verabschiedet. In diesem NAPgR findet sich eine Bandbreite von bereits in der Vergangenheit durchgeführten oder in der Vergangenheit initiierten Förderprogrammen des Bundes zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung.

Die umfassende und ernsthafte Bekämpfung von Rassismus in Deutschland erfordert eine Weiterentwicklung des Aktionsplans, die im Sinne der Empfehlung des Sonderberichterstatters eine kohärente bundesweite Strategie im Kampf gegen Rassismus enthält. Hierzu bedarf es konkreter evaluierbarer Maßnahmen, die eine Zukunftsperspektive eröffnen. Dazu gehört die Definition von Maßstäben, anhand derer die Fortschritte bei der Bekämpfung von Rassismus in Deutschland gemessen werden können. Zudem bedarf es der Stärkung von Institutionen der antirassistischen Arbeit. Der Erfolg des Aktionsprogramms hängt nicht zuletzt von einer ausreichenden Finanzierung ab.

Es wird begrüßt, dass die Bundesregierung in den Ausführungen des NAPgR anerkennt, dass rassistische, fremdenfeindliche und/oder antisemitisch motivierte Ressentiments und Stereotype auch jenseits des rechtsextremistischen (politischen) Lagers zu finden sind (S. 3). Folgerichtig erkennt die Bundesregierung weiter, dass sich die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nicht in der Bekämpfung des Rechtsextremismus erschöpft; vielmehr muss sie sich auf die gesamte Gesellschaft beziehen (S. 3). Nichtsdestotrotz führt der Nationale Aktionsplan einen verengten Rassismusbegriff, der zu einer verkürzten Darstellung rassistischer Benachteiligungen in Deutschland führt. So fehlt im Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus ein differenziertes fundiertes empirisches Datenmaterial, welches Auskunft über Motive, Ausmaß, Erscheinungsformen und Wirkungen von Rassismus und rassistischer Benachteiligung sowie Diskriminierung gibt. Eine differenzierte Analyse muss direkte und indirekte (mittelbare) Formen von rassistischer Diskriminierung umfassen, die beispielsweise auch den Aspekt der tatsächlichen Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund enthält. Ebenso fehlt die differenzierte Auseinandersetzung aller von Rassismus betroffenen Gruppen mit und ohne deutscher/deutsche Staatsangehörigkeit. Zugleich fehlt eine differenzierte Analyse hinsichtlich mehrdimensionaler Diskriminierungen, beispielsweise anhand der Situation von Frauen, die Angehörige einer ethnischen Minderheit sind. Die Bekämpfung aller Formen von Rassismus bedarf der umfassenden Kenntnis der aktuellen Situation in Deutschland. Hierzu ist eine regelmäßige differenzierte Berichterstattung erforderlich.

Der NAPgR bedarf, wie im aktuellen Bericht, einer systematischen Darstellung der Politik der Bundesregierung. Hierzu zählt jedoch nicht die Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten (Kapitel II 3). Der Zusammenhang des reformierten Staatsangehörigkeitsrechts, des Niederlassungsrechts und des Nationalen Integrationsplan zu Rassismus in Deutschland ist nicht nachvollziehbar. Zugleich könnte dieses Kapitel eine Fehldeutung nach sich ziehen, da es einen impliziten Zusammenhang von Integrationsleistungen und Rassismus andeutet, der in der Konsequenz den Fokus auf die rassifizierten Migrantinnen und Migranten richtet.

Den Empfehlungen des Sonderberichterstatters und des ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismuns und Intoleranz) folgend müssen rassistisch motivierte Straftaten auch bei der Begehung gewöhnlicher Straftaten im Strafrecht als erschwerender Umstand verankert werden. Die aktuelle Strafrechtsbestimmung gegen Rassismus in Deutschland führt dazu, dass rassistisch motivierte

Straftaten nicht immer als solche untersucht werden. Das Fehlen einer eindeutigen Bestimmung im Strafgesetzbuch (StGB), derzufolge rassistische Beweggründe straferschwerend zu werten sind, trägt auch dazu bei. Diesen sogenannten Hassdelikten wohnt gegenüber sonstigen Gewaltdelikten ein erhöhter Unrechtsgehalt inne. Hierzu hat der Bundesrat am 2. März 2012 einen Gesetzentwurf (Bundesratsdrucksache 26/12 (Beschluss) beschlossen, wonach menschenverachtende, insbesondere rassistische oder fremdenfeindliche Beweggründe und Ziele des Täters als Umstände in § 46 Absatz 2 StGB aufzunehmen sind. Sie sind im Rahmen der Strafzumessung strafschärfend zu berücksichtigen. Die Fraktion der SPD hat ebenfalls einen Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 17/8131) eingebracht, der die Strafverschärfung bei so genannten Hassverbrechen vorsieht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen wie Diskriminierung und Rassismus zu erfassen. Hierbei gilt es, indirekte und direkte rassistische Diskriminierung von allen hier lebenden Bevölkerungsgruppen mit und ohne deutsche Staatsbürgerschaft zu erheben. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Situation von Menschen gelegt werden, die von mehrdimensionalen Diskriminierungen betroffen sind (bei der Verschränkung von rassistischer Diskriminierung mit Diskriminierungen wegen der sozialen Herkunft, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der Religion, des Alters oder Behinderung);
2. den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen zu überarbeiten und einen verbindlichen und evaluierbaren Maßnahmeplan zur Bekämpfung von Rassismus vorzulegen. Dieser sollte Maßnahmen zur Überwindung indirekter Diskriminierung enthalten und evaluierbare Ziele festschreiben;
3. für die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen;
4. im Kapitel „Politik der Bundesregierung“ die Auswirkungen staatlicher Institutionen und Praktiken auf die Zurückdrängung oder gar Ausweitung des Rassismus sowie die Auswirkungen der Politik der Bundesregierung auf die antirassistische Zivilgesellschaft kritisch zu evaluieren;
5. regelmäßig alle zwei Jahre über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus zu berichten. Die erste Evaluation erfolgt 2014;
6. das Kapitel Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten im nächsten Aktionsplan zu streichen;
7. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der den Begriff der „Rasse“ durch eine geeignete Formulierung im Grundgesetz und in Bundesgesetzen ersetzt;
8. die Antidiskriminierungsstelle des Bundes finanziell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben nach § 27 AGG bestmöglich erfüllen kann.

Berlin, den 13. Juni 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Empirische Forschungen belegen ein besorgniserregendes Maß an antisemitischen, rassistischen, antiziganistischen und rechtsextremen Einstellungen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen der deutschen Einwanderungsgesellschaft, die durchgängig und in einem hohem Maße vorhanden sind (vgl. beispielsweise Heitmeyer, Wilhelm [Hrsg.] 2012: Deutsche Zustände: Folge 10.; Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus (2011): Antisemitismus in Deutschland. Erscheinungsformen, Bedingungen, Präventionsansätze. Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. – FES – [Hrsg.] (2010): Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland).

„Der Bericht konnte zeigen, dass in der deutschen Mehrheitsgesellschaft in erheblichem Umfang antisemitische Einstellungen in unterschiedlichen inhaltlichen Ausprägungen vorhanden sind, die wiederum auf weit verbreiteten Vorurteilen und tief verwurzelten Klischees beziehungsweise auf schlichtem Unwissen über Juden und Judentum basieren.“ (Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, S. 182). Neben den „klassischen“ Antisemitismusvarianten kommt heute modernen Formen des antizionistischen und sekundären Antisemitismus eine große Bedeutung zu (ebd., S. 176). Die Verbreitung (latenter) antisemitischer Einstellungen in der Bevölkerung liegt laut Expertenkreis bei etwa 20 Prozent. Die Schwerpunktverlagerung hin zu sekundärem Antisemitismus und der mit Antisemitismus aufgeladenen Kritik an Israel führt seit den 80er-Jahren zu einem in Wellenbewegungen konstanten Anstieg antisemitischer Einstellungen (ebd., S. 177 f.).

In der Langzeitstudie „Deutsche Zustände. Das entsicherte Jahrzehnt“ unter der Leitung von Wilhelm Heitmeyer, in der die Vorurteile in der deutschen Gesellschaft untersucht wurden, wird im Kern die wachsende Bedeutung einer Ideologie der Ungleichwertigkeit von Menschen aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten identifiziert. Unter dem Konzept der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit konstatieren die Forscher in ihrem Abschlussbericht neben einem signifikant ansteigenden Rassismus und ansteigender Fremdenfeindlichkeit eine sich ausbreitende Ideologie, wonach Vielfalt als Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wahrgenommen wird (S. 64 ff.). Dahinter, so die Autoren, stecke die Ideologie einer homogenen Gesellschaft, die durch kulturell Andere bedroht wird (ebd.).

Die Ergebnisse der Studie der FES „Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010“ belegen eindringlich, dass rechtsextreme Einstellungen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen durchgängig und in einem hohen Maße anzutreffen sind. Die Studie macht die Gefahr rechtsextremer Einstellungen in der Mitte der Gesellschaft sichtbar und weist nach, dass Rassismus heute stärker ausgeprägt ist als in früheren Erhebungszeiträumen.

Der Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus hat zur Aufgabe, eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Rassismus zu entwickeln, geeignete Instrumente vorzustellen und über Fortschritte bei der Bekämpfung von Rassismus zu berichten sowie zukunftsgerichtet Maßnahmen zur Erreichung selbst gesetzter Ziele zu verankern.

Die Bekämpfung von Rassismus erfordert den Kenntnisstand der aktuellen Situation aller Erscheinungsformen von Rassismus in Deutschland. Ein fortlaufendes Monitoring ist die logische Konsequenz. Eine differenzierte Analyse muss direkte und indirekte (mittelbare) Formen von rassistischer Diskriminierung umfassen, die beispielsweise auch den Aspekt der tatsächlichen Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund enthält, unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

Neben Straftaten, bei denen das rassistische Element schon automatisch Teil der Straftat ist, werden rassistische Beweggründe bei Delikten die nicht auto-

matisch rassistische Elemente in sich tragen, wie beispielsweise bei der Körperverletzung, nicht als strafverschärfender Umstand gewertet. Dass Rassismus nur in seiner stärksten Ausprägung, also in Form von Rechtsextremismus strafrechtlich geahndet wird, führt dazu, dass nicht alle rassistisch motivierte Straftaten als solche geahndet werden. Daher hat die Fraktion der SPD einen Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 17/8131) vorgelegt, wonach menschenverachtende, insbesondere rassistische oder fremdenfeindliche, Beweggründe und Ziele des Täters als Umstände in § 46 Absatz 2 StGB aufzunehmen sind, die im Rahmen der Strafzumessung strafschärfend zu berücksichtigen sind.

Der Rassismusbegriff ist zu eng auf rechtsextremistische oder neonazistische Straftaten begrenzt. Das Ziel antirassistischer Politik muss es sein, alle Formen von Rassismus strafrechtlich zu verfolgen.

Die rein deskriptive Zusammenfassung von integrationspolitischen Maßnahmen wie Integrationskurse finden in dem Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus keinen adäquaten Platz, stehen sie doch in keinem Zusammenhang mit Rassismus. Vielmehr könnte hierdurch suggeriert werden, dass die Integrationsbereitschaft von Migrantinnen und Migranten rassistische Motive und Handlungen hervorruft.

Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in juristischen und politischen Dokumenten ist auf internationaler und EU-Ebene umstritten. Bereits im Jahr 1950 wies die UNESCO im Statement of Race darauf hin, dass die Terminologie „Rasse“ für einen sozialen Mythos stehe, der ein enormes Ausmaß an Gewalt verursacht habe: „Alle Menschen gehören einer einzigen Art an und stammen von gemeinsamen Vorfahren ab. Sie sind gleich an Würde und Rechten geboren und bilden gemeinsam die Menschheit.“ Die Formulierung „Rasse“ weckt die Assoziation eines Menschenbildes, das auf der Vorstellung unterschiedlicher menschlicher „Rassen“ beruht. Allein rassistische Theorien gehen von der Annahme aus, dass es unterschiedliche menschliche „Rassen“ gibt. Mit dem Glauben an die Existenz von „Rassen“ gehen Differenzierungen und Hierarchisierung von konstruierten Menschengruppen einher. Vor dem Hintergrund der geschichtlichen Wirkung von Konzepten und gedanklichen Konstrukten, die mit dem Begriff „Rasse“ verbunden sind, ist kein Grund ersichtlich, an dem Begriff festzuhalten. Gesetzestexte tragen zur Bewusstseinsbildung bei und sollten eine Vorbildfunktion haben, insbesondere wenn es um die Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus geht. Im Zuge des Erlasses der europäischen Rassismus-Richtlinie 2000/43/EG gab es Unzufriedenheit von Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verwendung des Begriffs „Rasse“. Einige EU-Mitgliedstaaten verzichten in ihrem nationalstaatlichen Rechtswesen auf den Begriff „Rasse“ und regeln den Tatbestand der rassistischen Diskriminierung mit anderen Formulierungen. So regelt Finnland in seiner Verfassung das Verbot aus Gründen der Herkunft durch die Formulierung „ethnische und nationale Herkunft“. Österreich normiert im Gesetz zur Nichtdiskriminierung „ethnische Zugehörigkeit“ anstelle von „Rasse“. Die bloße Streichung des Begriffs „Rasse“ aus der Rechtsordnung wäre nicht ausreichend, damit würde der Schutzbereich des Grundrechts verengt. Weiterhin ist der Ersatz des Begriffs „Rasse“ durch die Formulierung ethnische Herkunft oder ethnische Zugehörigkeit unzureichend, da sie als Verengung des Schutzbereichs verstanden werden könnte. Benachteiligungen, die an die Ethnie einer Person anknüpfen, sind nur ein Teilaspekt der Diskriminierung des Schutzbereichs von „Rasse“ im Grundgesetz. Zudem führt diese Begrifflichkeit ebenso dazu, gruppenbezogene Zuschreibungen zu fördern, indem die Vorstellung hervorgerufen oder verfestigt wird, dass es nach ethnischen Maßstäben objektiv voneinander zu trennende Bevölkerungsgruppen gibt. Insofern können auch diese beiden Begriffe Trägerbegriffe für Rassismus sein.

Der Antidiskriminierungsstelle des Bundes kommt gemäß ihrer Aufgabenbeschreibung im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierung in Deutschland zu. Neben der Beratung von Menschen, die aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion bzw. Weltanschauung, einer Behinderung, ihrer sexuellen Identität oder des Alters benachteiligt und diskriminiert werden, gehören Öffentlichkeitsarbeit, die Durchführung von wissenschaftlichen Untersuchungen sowie die regelmäßige Vorlage eines Berichtes mit Empfehlungen an den Deutschen Bundestag zu den Kernaufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Um ihr Aufgabenpotenzial vollumfänglich auszuschöpfen und tatsächlich ein entscheidender Akteur im Abbau von Diskriminierungen zu werden, muss die – im europäischen Vergleich ohnehin spärlich mit Kompetenzen und Mitteln bedachte – Antidiskriminierungsstelle des Bundes angemessen finanziert werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333